

Asia: VN/33943/2025

Hallituksen esityksen luonnos laeiksi yliopistolain, ammattikorkeakoululain, opintotukilain 4 §:n ja korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annetun lain 2 §:n muuttamisesta (tutkinto avoimena korkeakouluopetuksena)

Lausunnonantajan lausunto

Yleinen näkemyksenne esityksestä sekä tiivistelmä lausuntonne pääkohdista

Esityksessä säädettäisiin mahdollisuudesta tarjota tutkintoja koulutuksen järjestämisen kustannukset kokonaan kattavin maksuin avoimena korkeakouluopetuksena. Esitys muuttaisi perustavanlaatuisesti sekä tutkintokoulutusta että avointa korkeakoulutusta, eikä nostaisi merkittävästi nuorten aikuisten koulutustasoa. Esityksen suhde perustuslakiin ja sivistyksellisiin perusoikeuksiin on epävarma. Unifi yhtyy hankkeen ohjausryhmän enemmistön näkemykseen eikä kannata esitystä.

Unifi näkee, että esitys vastaa heikosti sille asetettuihin tavoitteisiin. On epäselvää, millä mekanismilla esitys nostaisi nuorten korkeakoulutettujen aikuisten osuutta mahdollisimman lähelle 50 %:ia. Kuten luonnoksessa tunnistetaan, opiskelijamäärät olisivat todennäköisesti pieniä ja kannuste siirtyä yhteishaun tai avoimen väylän kautta maksuttomaan tutkintokoulutukseen merkittävä koko opintojen ajan.

Kysyntää esityksen mukaiselle maksulliselle koulutukselle tuskin laajamittaisesti olisi, ja se kohdistuisi todennäköisesti vain erittäin kilpailuille nk. hakupainealoille, joiden tutkinnot tyypillisesti myös tuottavat keskimääräistä korkeammat elinkaaritulot. Maksullisen tutkinnon tarjoaminen näillä aloilla voi kuitenkin olla epätarkoituksenmukaista, sillä avoimen tutkinnon suorittajiin ei sovellettaisi opiskelijavalintoja.

Unifi pitää ensiarvoisen tärkeänä, että lainsäädäntö on nimenomaan mahdollistavaa eikä velvoittavaa, jolloin korkeakoulut voivat itsenäisesti määrittellä, ryhtyvätkö tarjoamaan maksullista tutkintokoulutusta avoimessa korkeakoulussa. Esityksen toteuttamiseen yliopistoissa liittyy

käytännön haasteita mm. SORA-prosesseihin, koulutuksen hinnoitteluun sekä säädettävään heikentämiskieltoon liittyen.

Esityksen suhde perustuslakiin ja perustuslailliseen yliopistojen autonomiaan on selvitettävä tarkkaan ennen lakiesityksen viemistä eteenpäin.

Näkemyksenne esityksen tavoitteista

Unifi pitää esityksen tavoitetta nostaa korkeakoulutettujen nuorten aikuisten osuutta mahdollisimman lähelle 50 %:ia ikäluokasta vuoteen 2030 mennessä itsessään kannatettavana tavoitteena. Esitys vastaa kuitenkin asetettuun tavoitteeseen näkemyksemme mukaan melko heikosti.

Esitysluonnoksessa todetaan, että opiskelijoiden määrä olisi ainakin alkuvaiheessa vähäinen. Avoimen maksullisen tutkinnon kuvaillaan kohdentuvan työelämässä jo pidempään olleille aikuisille. Samalla ensimmäisen tutkinnon suorittajia tai nuoria ei kuitenkaan rajata esitysluonnoksessa ulkopuolelle. Analyysi kohderyhmästä on nähdäksemme puutteellista.

Mikäli avoimen tutkinnon suorittajat olisivat lähinnä työelämässä jo olevia, oletettavasti jo tutkinnon suorittaneita, aikuisia, ei heidän koulutustasonsa nousisi. Myöskään avoimen tutkinnon suorittajien poistuminen yhteishausta ei vaikuta potentiaaliselta mekanismilta lisäämään nuorille ensimmäisen tutkinnon suorittajille suuntautuvaa koulutuskapasiteettia, sillä täysikatteellisia maksuja maksavalla avoimen opiskelijalla säilyy vahva kannuste hakeutua yhteishaun kautta suorittamaan samoja opintoja maksutta. Näin ollen on oletettava, että avoimen maksullista tutkintoa suorittava pyrkii säännöllisesti vaihtamaan maksuttomaan tutkintokoulutukseen yhteishaun tai muiden valintaväylien kautta.

Avoimen tutkintoa suorittavaa opiskelijaa eivät koske merkittävimmät valmistumisen kannusteet, kuten opintotuen ajallinen rajaus ja opintolainahyvitys. Samalla heidät on rajattu opiskelijaterveydenhuollon palveluiden ulkopuolelle. Heidän edellytyksiään läpäistä koulutus ei myöskään arvioida opiskelijavalinnassa, sillä sitä ei sovelleta maksullisen avoimen tutkinnon suorittajiin. Näin ollen on todennäköistä, että avoimen tutkinnon suorittajat keskeyttävät opintonsa todennäköisemmin, kuin maksuttoman tutkintokoulutuksen opiskelijat. Tällöin vaikutukset koulutustasoon jäävät entistään vähäisemmiksi.

Korkeakoulut ovat suhtautuneet esitykseen kriittisesti, ja näin ollen on epäselvää, mille aloille avoimen tutkinnon tarjontaa voisi syntyä. Tältä osin esitys ei perustu riittävään analyysiin. Koska avoimen tutkintoihin ei sovellettaisi opiskelijavalintaa, vaan opiskelijat valittaisiin esimerkiksi ilmoittautumisjärjestyksessä, on melko epätodennäköistä, että tarjontaa syntyisi keskeisimmille hakupainealoille, joissa kilpailu paikoista on kovaa ja opiskelijoiden seulonta perusteltua. Tällainen

ala olisi esimerkiksi esitysluonnoksessa mainittu lääketiede. On myös syytä huomioida, että lääketieteen koulutus on erittäin kallista järjestää, jolloin myös maksut muodostuisivat huomattavan korkeiksi. Toisaalta esimerkiksi oikeustieteelliselle maksulliselle koulutukselle saattaisi olla kysyntää, mutta maksukykyisimpien suosiminen erittäin kilpaillulla alalla on hankalasti perusteltavissa yhdenvertaisuuden ja tasapuolisuuden näkökulmista.

Unifi pitää todennäköisenä, että täysikatteellisen maksullisen tutkintokoulutuksen kysyntä Suomessa pysyy vähäisenä, vaikka tarjontaa pyrittäisiin kehittämään. Jo korkeakoulututkinnon suorittaneilla työelämässä olevilla aikuisilla on hyvät mahdollisuudet päästä opiskelemaan maksuttomaan tutkintokoulutukseen. Nuorilla toisen asteen opinnot päättäneillä harvoin taas on tarpeeksi varallisuutta tai tuloja maksaa koulutuksestaan huomattavia lukuvuosimaksuja. Näin ollen vanhempien maksukykyisyys muodostunee erotteluvaksi tekijäksi siinä, kenellä on mahdollisuus hakeutua maksulliseen avoimen tutkintokoulutukseen. Tutkimuksesta tiedämme, että sosioekonomisen taustan vaikutus koulutukseen hakeutumisessa on jo nyt merkittävä. Esitys todennäköisesti vahvistaisi tätä ilmiötä entisestään.

Unifi on tyytyväinen siihen, että lainsäädäntö on mahdollistavaa eikä velvoittavaa, ja pitää heikentämiskieltoa perusteltuna, mutta hankalana toteuttaa.

Näkemyksenne avoimena korkeakouluopetuksena järjestettävän tutkintokoulutuksen järjestämistä koskevista ehdotuksista (1. lakiehdotuksen 7 § ja 8 c § sekä 2. lakiehdotuksen 10 § ja 12 c §). Onko ehdotetussa sääntelyssä muutos- tai täsmennystarpeita?

Nykyinen sääntely täysikatteellisista maksuista koskee kokonaisia, EU- ja ETA-alueen ulkopuolelta tulevien opiskelijoiden suorittamia tutkintoja ja hinnoittelu on lukuvuosikohtaista. Avoimessa suoritettaisiin mitä todennäköisimmin täysikatteellisena vain tutkinnon osia joko niin, että avoimen tarjonnasta suoritettaisiin halutut sisällöt perinteisenä avoimena korkeakoulutuksena ilman tutkinnonsuoritusoikeutta ja opintojen loppuvaiheessa siirryttäisiin täysikatteelliselle puolelle, tai niin, että opinnot aloitettaisiin täysikatteellisena avoimen tutkintokoulutuksena, jonka jälkeen hakeuduttaisiin yhteishaun kautta maksuttomaan tutkintokoulutukseen. Tämä edellyttää täysikatteellisuuden laskemisen ja hinnoittelun jatkotarkastelua.

Unifi pitää esitykseen kirjattua heikentämiskieltoa perusteltuna. Heikentämiskielto kuitenkin käytännössä edellyttää, että avoimen maksullisesta tutkinnosta maksuttomiin tutkinto-opintoihin siirtyvien määrä pitäisi pystyä ennakoimaan tarkasti, jotta maksuttoman koulutuksen resurssit ja aloituspaikkamäärät pystytään mitoittamaan niin, että siirtyessään maksulliselta maksuttomalle puolelle maksavat opiskelijat eivät de facto heikennä maksuttoman puolen tarjontaa ottaessaan paikan vastaan yhteishaussa. Tämän kaltainen ennakointi on erittäin haastava toteuttaa.

Näkemyksenne opiskelupaikkojen varaamiseen (ensikertalaiskiintiö) liittyvästä ehdotuksesta (1. lakiehdotuksen 36 b § sekä 2. lakiehdotuksen 28 b §)

Unifi pitää perusteltuna sitä, että avoimessa maksullisena suoritettu tai aloitettu tutkinto ei vaikuta yksilön statukseen ensikertalaisikiintiössä eikä näin ollen heikennä tämän mahdollisuuksia hakeutua suorittamaan maksutonta tutkintoa. Toisaalta on huomioitava, että maksullisen avoimen tutkinnon kokonaan tai osittain suorittaminen tuottaa todennäköisesti etua opiskelijavalinnassa verrattuna suoraan toiselta asteelta siirtyviin nuoriin.

Näkemyksenne opintotukilakia koskevasta ehdotuksesta (3. lakiehdotus)

Avoimen tutkinnon suorittajien rajaaminen opintososiaalisten etuuksien ulkopuolelle johtaa siihen, että avoimen tutkinnon suorittajia eivät koske opintotukeen sidotut keskeiset valmistumisen kannusteet, kuten opintotukikuukausien rajaus ja opintolainahyvitys. Opintotukioikeuden puuttuminen vaikuttaa myös opiskelun kokonaiskustannuksiin, kun elinkustannukset jäävät kokonaan opiskelijan katettaviksi. Tämä osaltaan vähentää maksullisen tutkinnon houkuttelevuutta ensikertalaisille ja lisää kannusteita vaihtaa maksuttomaan tutkintokoulutukseen.

Näkemyksenne korkeakouluopiskelijoiden opiskeluterveydenhuollosta annettua lakia koskevasta ehdotuksesta (4. lakiehdotus)

Esityksessä avoimen tutkinnon suorittajat rajataan opiskeluterveydenhuollon ja sen myötä Ylioppilaiden terveydenhoitosäätiön palveluiden ulkopuolelle. Yksilöterveyden palvelujen ohella YTHS tuottaa myös yhteisöterveyden palveluita, joihin kuuluvat mm. opiskeluterveysneuvottelut, opiskeluympäristön tarkastukset, opiskeluyhteisön terveyden, hyvinvoinnin ja opiskelukyvyn edistäminen sekä säännöllisen terveystarkastuksen toteuttaminen. Avoimen tutkinto-opiskelijat, jotka eivät ole oikeutettuja opiskeluterveydenhuollon palveluihin, eivät ole velvoitettuja maksamaan opiskelijan terveydenhoitomaksua eivätkä näin ollen osallistu yhteisöterveyden palveluiden rahoittamiseen. Tästä johtuen yhteisöterveyden palveluiden laatu on vaarassa laskea.

Esityksen mukaan avoimen tutkinnon suorittajiin sovellettaisiin SORA (soveltumattomuuden ratkaisuja) -lainsäädäntöä ilman, että heillä on oikeutta opiskeluterveydenhuollon palveluihin. SORA-prosessissa YTHS on keskeinen kumppani, ja mukana mm. opiskeluterveysneuvotteluissa ja huumausainetestauksessa. SORA-tapauksissa koulutuksen järjestäjä joutuisi siis avoimen tutkinnon suorittajan kohdalla etsimään jonkin toisen kumppanin ja järjestämään prosessin uudella tavalla, mikä voi olla käytännössä haastavaa ja vaatia paljon lisätyötä.

Näkemyksenne esitysluonnoksen vaikutusarvioista vaikutusarviolajeittain. Mitkä ovat omat arvionne esityksen vaikutuksista? Puuttuuko esityksen vaikutusarvioista jotakin? Korkeakouluja pyydetään arvioimaan, miten ja missä laajuudessa esitysluonnoksen mukainen mahdollisuus suorittaa tutkinto avoimessa korkeakouluopetuksessa voitaisiin ottaa käyttöön sekä millä aikataululla. Lisäksi korkeakouluja pyydetään arvioimaan, millaisia vaikutuksia tämän käyttöönoton toteutumisella olisi korkeakoulujen muuhun avoimen korkeakouluopetuksen tarjontaan.

Unifi yhtyy näkemykseen siitä, että asiasta olisi suotava saada perustuslakivaliokunnan lausunto. Kyseessä on sekä avointa korkeakoulutusta että tutkintokoulutusta ja sen rakenteita perustavanlaatuisesti muuttava esitys. Jo esityksen vaikutusarvioissa mainittujen PL 16 §:n sivistyksellisten oikeuksien, 6 §:n yhdenvertaisuussäännöksen sekä 17 §:n kielellisten oikeuksien

lisäksi esitystä tulisi tarkastella suhteessa yliopistojen PL 123 §:n 1 momentissa säädettyyn itsehallintoon.

Esityksen suhdetta yliopistojen itsehallintoon ja vapautteen valita autonomisesti opiskelijansa on syytä tarkentaa. Yliopistolain 36 §:n perusteella opiskelijat ottaa yliopisto. Vakiintuneen laintulkinnan mukaan opiskelijavalintojen kriteerit ja toteutus ovat olleet yliopistojen itsehallinnon piirissä. Tutkinto avoimesta –sääntely erottaisi yhden tutkinto-opiskelijoista koostuvan ryhmän, johon opiskelijavalintaa ei ole sallittua soveltaa. Tällöin esimerkiksi ilmoittatutumisjärjestys ja käytännön tasolla maksukyky toimisivat erottelevina tekijöinä opiskelijaksi ottamisessa.

Näkemyksenne esityksen voimaantuloaikataulusta (esitysluonnoksen mukaan ehdotetut lait tulisivat voimaan 1.8.2028)

Unifilla ei ole lausuttavaa esityksen voimaantuloaikataulusta.

Muut huomiot ja näkökohdat

Unifin edustajat ovat hankkeen ohjausryhmässä esittäneet vaihtoehtoiseksi toteutukseksi mallia maksullisista lyhyttutkinnoista. Lyhyttutkinnot olisivat uusi, maksuttomasta tutkintokoulutuksesta selvästi eroava koulutustuote, ja niille voisi muodostua tehokkaammin sekä tarjontaa että kysyntää. Lyhyttutkinnon täysikatteellinen hinta jäisi kohtuullisemmaksi kuin avoimessa suoritettavan tutkinnon, ja ne voisivat paremmin palvella jatkuvan oppimisen tarpeita. Luomalla uutta jatkuvan oppimisen tarjontaa tutkintokoulutuksen ulkopuolella ne voisivat myös vapauttaa maksuttoman tutkintokoulutuksen koulutuskapasiteettia nykyistä enemmän ensikertalaisten käyttöön.

Rättyä Heidi
Suomen yliopistojen rehtorineuvosto UNIFI ry